



(Resumen ejecutivo)

MODELO DE PROVISIÓN DE CENTROS DE CUIDADO ALTERNATIVO RESIDENCIAL

Hacia un enfoque de derechos humanos de la niñez y
adolescencia



DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ



“La prestación de servicios públicos implica la protección de bienes públicos, la cual es una de las finalidades de los Estados. Si bien los Estados pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo. La delegación a la iniciativa privada de proveer esos servicios, exige como elemento fundamental la responsabilidad de los Estados en fiscalizar su ejecución, para garantizar una efectiva protección de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción y para que los servicios públicos sean provistos a la colectividad sin cualquier tipo de discriminación, y de la forma más efectiva posible”.

**Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2006. Caso Ximénez
López Vs. Brasil. Sentencia 4 de julio 2006.**

INTRODUCCIÓN

Durante 2017 a la fecha, el Estado ha diseñado e implementado una serie de reformas y modernizaciones al sistema de protección de la niñez y adolescencia. Entre estas destaca la creación del nuevo “Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia” (SPE) en 2020, en reemplazo del anterior Servicio Nacional de Menores (Sename).

La creación de este nuevo servicio, sin embargo, no modificó sustancialmente los aspectos relativos a su modelo de provisión, esto es la forma en que se organiza el despliegue de sus servicios y prestaciones, modelo el cual por décadas ha tenido un sustento clave en el rol subsidiario de colaboradores de la sociedad civil.

A su vez, la instalación de este servicio vino con un plazo de cinco años para el rediseño de las prestaciones que heredaba de su antecesor. En materia de cuidado alternativo residencial, el SPE ha impulsado una serie de diseños y nuevas orientaciones para este tipo de línea de acción.

Asimismo, en los últimos años, se ha evidenciado una serie de problemáticas que ha enfrentado el servicio para otorgar respuestas de cobertura, tanto a nivel residencial como ambulatorio, en contextos de cambios y aumentos en la cantidad de ingresos, sobre todo en algunas regiones del país.

Es por ello por lo que se hace fundamental entrar en el debate de cómo se deben proveer estas prestaciones. El presente documento realiza un análisis al respecto, identificando

diferentes hallazgos y problemáticos, así como revisando diferentes alternativas de solución.

MARCO REFERENCIAL

a. Modelo de análisis y metodología

El modelo de provisión es la forma en que un sistema público organiza y/o regula la forma en la que dispone sus servicios o bienes que son de interés público. Esto puede tener diferentes expresiones que van desde la administración directa, hasta diferentes arreglos que incluyan la participación de privados, tales como concesiones, paternariados, subvenciones, entre otros.¹

En el caso de servicios sociales es una práctica común, especialmente en niñez y adolescencia, en donde históricamente el sector privado de forma filantrópica ha participado, lo que progresivamente fue institucionalizado y regulado.

El denominado enfoque subsidiario es aquel en donde la intervención estatal se determina en función del nivel de necesidad que se tenga en para abordar un problema o necesidad social insatisfecha.² En Chile, y especialmente en materia de niñez y adolescencia este principio ha sido interpretado de manera extrema, ya sea de forma “negativa”³ o “canónica”⁴, asumiendo que el Estado debe abstenerse de asumir una provisión o responsabilidad mientras haya un actor privado que sí pueda realizarlo.

Esta interpretación restrictiva al compararla con el enfoque de derechos humanos de la niñez y

¹ Anttiroiko, A., Bailey, S. y Valkama, P. 2013. Organizational innovation in public services. Forms and governance. *Governance and public management series*

² Nehme, K. 2014 El principio de subsidiariedad en la Constitución Política de la República y su aplicación en materia de derechos sociales. Pág. 17. Disponible en: http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-3500/UCC3776_01.pdf

³ Gibson, A. 1979. Subsidiariedad y planificación. *Revista de Derecho Económico de la Universidad de Chile*. Pág. 48

⁴ Alcaíno, E., Perret, S., & Soto, P. 2017. SENAME: El rol del Estado, la tutela judicial de niños, niñas y adolescentes y la relevancia penal de la crisis. *Informe Anual sobre DDHH en Chile*, 163-215. Pág.17

adolescencia, en donde se busca que la provisión deba asegurar otros elementos además de la disponibilidad de los servicios, tales como la accesibilidad, la asequibilidad, la calidad, participación, exigibilidad o adaptabilidad, entre otros.⁵ **Esto no implica que todo deba ser al contrario de administración estatal, sino que deben ser criterios fundamentales para determinar la forma de provisión, y siempre en un marco en el que Estado, como garante principal, tiene la titularidad y responsabilidad jurídica principal**⁶

Es así, como el enfoque de derechos se distingue en estos y otros aspectos de un modelo basado en esta aplicación extrema del principio de subsidiariedad, tanto en la responsabilidad final, el rol del Estado, su marco decisional y en los modelos de intervención. Todos estos aspectos influyen así mismo en una serie de elementos del ciclo de vida de los programas sociales. El presente documento analiza estos en torno a tres factores de análisis:

- a) **Condiciones de contexto:** guarda relación a diversas variables del entorno y contexto que influyen sobre la provisión de los servicios que han de tenerse en cuenta. En particular, se analiza el comportamiento de los ingresos y la población potencias, la distribución de los servicios entre tipos de prestadores y el abordaje de los problemas de selección adversa y calidad oculta y los sistemas de acreditación.

- b) **Preparación:** guarda relación a la planificación previa a su puesta en marcha de los servicios y prestaciones. Esto implica el análisis de las técnicas de planificación y predicción de necesidades de atención, sus formas organizativas de provisión y los procesos de obtención de insumos, entre los que se cuentan los licitatorios.

- c) **Ejecución:** guarda relación a los factores que influyen en el desempeño e implementación de las prestaciones. Específicamente se analiza el factor de financiamiento en el caso de prestaciones tercerizadas y el control jerárquico de tipo técnico.

Para la realización de esta investigación se llevaron a cabo una serie de técnicas cualitativas y cuantitativas de recolección de información, entre las que destacan la realización de entrevistas semiestructuradas con profesionales del SPE, junto a grupo focal de la Mesa de Residencias. En términos cuantitativos se analizaron diversos datos abiertos, así como proporcionados por SPE en base a la solicitud regular de datos que realiza el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez.

b. Modelo de provisión de servicios de SPE

La publicación de la nueva ley del Servicio y las modificaciones a la Ley 21.032 de subvenciones generaron algunos cambios y mejoras positivas

⁵ Rosenblüth, M. .2013. "Gobernabilidad democrática y garantías sociales: hacia una nueva arquitectura de políticas sociales fundadas en derechos" en Erazo, X; Aleuy, M. y Ganuza, E. Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos. Editorial LOM: Santiago de Chile. Pág.82 a 85

⁶ Comité de los Derechos del Niño. 2003. Observación General N°5 Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los derechos del Niño. CRC/GC/2003/5 Pág. 14. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG5.pdf>

frente a este tema, entre los que destaca el fortalecimiento del proceso de acreditación inicial, la desregularización parcial de tipos de gasto y principalmente el fortalecimiento de los procesos de control jerárquico en materias de transparencia, supervisión técnica y financiera y fiscalización, entre otras materias.

No obstante, la ley permanece en sus bases fundamentales aun con variadas características de un modelo subsidiario, en materias de elegibilidad de tipos de provisión, restricciones en materia de planificación y organización y de sobremanera en el sistema de financiamiento.

El marco legal insiste en reconocer a los organismos de la sociedad civil como “colaboradores del Estado” en vez de garantes de derechos propiamente tales, asumiendo con ello que estos deben asumir una parte de los costos finales, lo cual se refleja en la permanencia del criterio de financiamiento en base a un “aporte económico” del Estado el cual es complementado con el aporte privado y el cual es acordado mediante convenios.

La situación hace permanecer la contradicción entre un modelo de gestión que exige cada vez más una serie de atributos esperados que deben efectivizarse, pero sin las reglas y condiciones necesarias para llevarlo a cabo.

c. Modelo de intervención de cuidado alternativo residencial

La entrada en marcha de la Ley N°21.430 de Garantías y Protección Integral creó un “Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia”, el cual genera un contexto relevante a tener en cuenta en las que

los programas de cuidado residencial están circunscritos a un proceso de protección determinado en el que participan diversos actores involucrados.

Es dentro de este sistema en el que el servicio cumple una propuesta de valor determinada como actor especializado en la reparación y restitución de derechos vulnerados, pero en base a la mancomunidad de diversos actores que también son responsables de la protección especializada y mecanismos de gestión de casos y coordinación creados para tales efectos.

En este contexto, el SPE ha asumido la tarea de la reconfiguración de su oferta programática de cuidado alternativo residencial en línea con lo recomendado por las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de Naciones Unidas⁷ de avanzar hacia residencias de tipo familiar., para lo cual ha generado un modelo de nuevos tipos de residencias, reduciendo la diferenciación anterior de Sename en cuatro tipos de centros: vida independiente, vida familiar, discapacidad y para madres adolescentes. Asimismo, contempla, diversas prestaciones complementarias de apoyo en preparación de vida independiente y fortalecimiento y re-vinculación familiar.

Al analizar los atributos esperados para cada una de estas modalidades, las cuales han sido definidas en sus orientaciones técnicas o formulaciones ex ante, es posible identificar una cadena de valor público es posible distinguir una alta cantidad de elementos exigidos a nivel de resultados, los cuales tienen una alta dependencia del entorno, así como una

⁷ Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. A/RES/64/142.

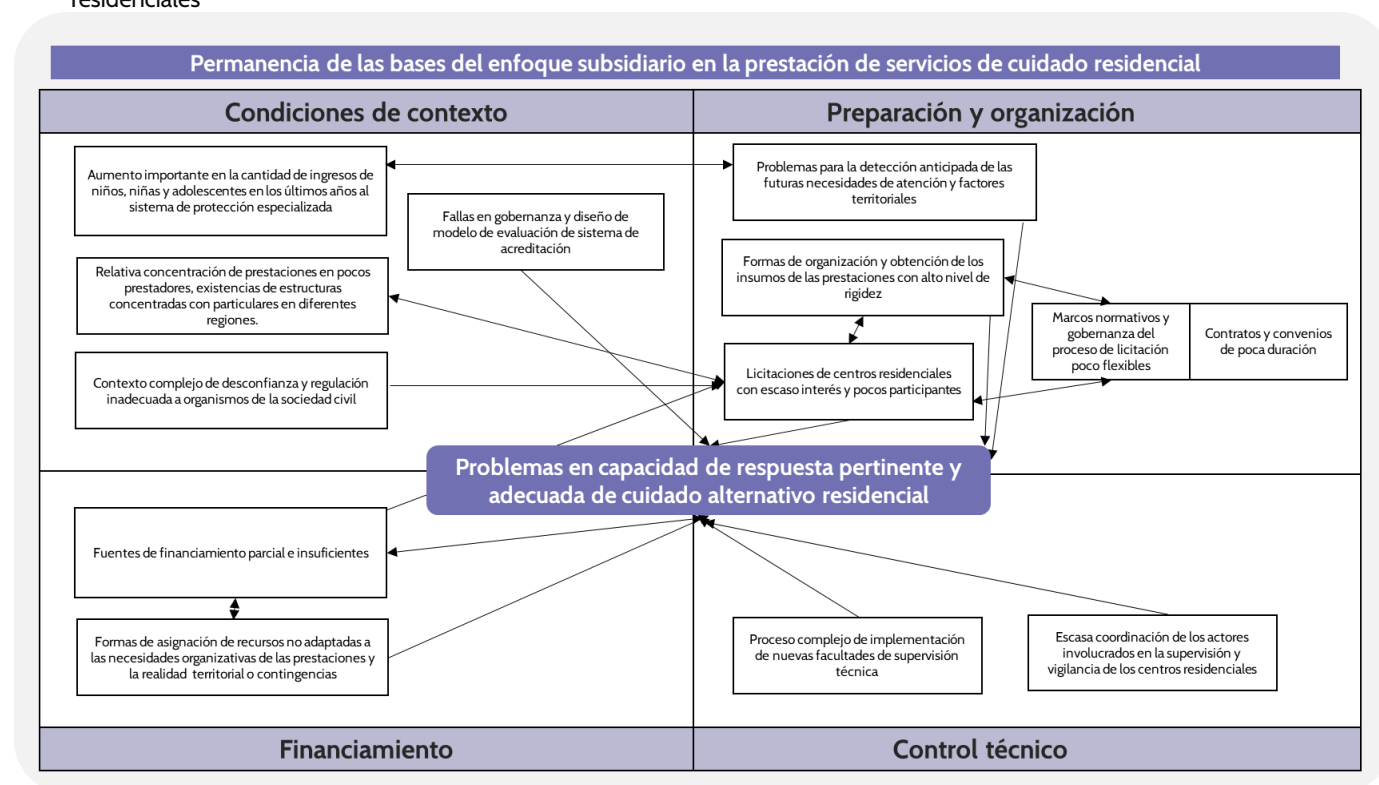
dualidad con los propuestos por las intervenciones complementarias.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

La investigación realizada permitió la identificación de una serie de desafíos en los diferentes componentes del análisis. El siguiente diagrama sistémico (ilustración 1)

muestra como estos se interrelacionan entre sí, afectando con ello la adecuada provisión de las prestaciones, así como su calidad.

Ilustración 1. Diagrama sistémico de problemas y desafíos del modelo actual de provisión de centros residenciales



Fuente: elaboración propia

La planificación y organización de los proyectos parece ser un nudo crítico destacado entre todos los elementos analizados, el cual tiene diversos efectos sistémicos en la provisión de los servicios. Este componente ha sido poco relevado hasta el momento, teniéndose hoy una normativa y estructuras rígidas que incluso generan eventuales ineficiencias en el gasto y en la capacidad de respuesta del servicio frente a los diferentes contextos territoriales y del entorno.

A continuación, se resume cada uno de estos problemas y sus dimensiones, explorando diversas alternativas de solución que pueden ser recogidas por las autoridades para dar respuesta a estos.

a. Condiciones de contexto

Problemas identificados		Alternativas de solución	
Permanencia de conceptualización que hace referencia a modelo de provisión con enfoque subsidiario en vez de uno con enfoque de derechos de la niñez y adolescencia.		Normativa	Revisión de la conceptualización utilizada en el marco normativo que reflejan la permanencia del modelo subsidiario en la legislación, tales como “colaboradores acreditados”, “convenio”, “aporte financiero” u otros, que permitan reconocer a los organismos participantes como garantes de derechos.
Aumento importante en la cantidad de ingresos de niños, niñas y adolescentes en los últimos años al sistema de protección especializada		Programática	Este problema, aun cuando se aleja del objeto del presente documento, igualmente es importante señalar la importancia del fortalecimiento de programas de promoción y prevención de la violencia y abordaje focalizado que permitan la intervención a tiempo y la disminución de la entrada de niños, niñas y adolescentes al sistema.
Permanencia de conceptualización que hace referencia a modelo de provisión con enfoque subsidiario en vez de uno con enfoque de derechos de la niñez y adolescencia.		Normativa	Este problema es consecuencia sistémica de otros componentes, por lo tanto, su resolución depende de la implementación de otras medidas en materia sobre todo de apoyo y sensibilización a rol de sociedad civil, planificación, acreditación y financiamiento.
Relativa concentración de prestaciones en pocos prestadores, existencias de estructuras concentradas con particulares en diferentes regiones		Sistémica	Establecimiento de un marco unificado para las transferencias corrientes del Estado, pero con pertinencia a las características de diversos servicios y áreas.
Contexto complejo de desconfianza y regulación inadecuada a organismos de la sociedad civil		Normativa	Implementación de políticas de promoción, cooperación, participación y sensibilización sobre el rol de los organismos de la sociedad civil en un marco de enfoque de derechos y rol del Estado.
		Programática	Fortalecimiento de políticas de apoyo financiero centralizado a organismos de la sociedad civil que prestan tareas de colaboración permanente con el Estado a partir de la División de Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
		Presupuestaria	Revisión y modificación legal de la normativa existente en cuanto a los tipos de colaboradores (municipales y organismos de derecho canónicos), revisión de inhabilidades, procesos de reacreditación, plazos etc.
Fallas en gobernanza y diseño de modelo de evaluación de sistema de acreditación	Fallas de diseño en proceso de acreditación	Normativa	Revisión y modificación legal de la normativa existente en cuanto a los tipos de colaboradores (municipales y organismos de derecho canónicos), revisión de inhabilidades, procesos de reacreditación, plazos etc.
		Normativa	Establecimiento por ley tipos de llamados de acreditación con frecuencia distinta que permita una mejor implementación por parte del SPE como para los propios colaboradores acreditados. Esto puede hacerse separando los llamados de primera acreditación de las de reacreditación o en función de

			niveles de acreditación diferenciados que tengan profundidad distinta de análisis y duración.
	Problemas de funcionamiento del Consejo de Expertos	Normativa	Revisión y modificación legal del diseño del Consejo de Expertos del SPE en cuanto a favorecer el reemplazo de las y los consejeros que se retiran, especificando mejor su ámbito de decisión, así como la modificación del perfil del profesional médico por uno relativo a la intervención social.
		Normativa	Revisión de la pertinencia de su rol en la acreditación de prestadores individuales, la que podría acotarse a la aprobación de perfiles y estándares de la prestación.
	Promoción de calidad y evitar selección adversa	Normativa	Fortalecimiento del objetivo del sistema de acreditación como un proceso de precalificación destinado a evitar la selección adversa y promoción de la innovación y la calidad.
		Administrativa	Fortalecimiento de la actual matriz de acreditación, en función de una mayor coherencia con los atributos evaluados en el proceso de licitación, con mayor pertinencia de acuerdo con la temporalidad de la vida de los proyectos y en función de una mayor coherencia vertical y horizontal de las medidas. Asimismo, se sugiere incorporar la medición de indicadores de resultados y generación de innovaciones y prácticas efectivas, en niveles de acreditación superiores, lo cual – además de la experiencia – pueda ser un incentivo para lograrlos en función de su consideración en las bases de licitación respectivas.
		Administrativa	Creación de un sistema de identificación de prácticas efectivas en las intervenciones sociales en el cual los organismos puedan certificar prácticas según niveles de resultados y escalabilidad. Esto además de permitir una continua mejora de las orientaciones técnicas, puede ser algo complementario al proceso de acreditación y considerado en sus evaluaciones. El Consejo de Expertos del SPE podría asumir un rol de validación de estas certificaciones.

b. Planificación, organización y licitación

Problemas identificados	Alternativas de solución	
Problemas para la detección anticipada de las futuras necesidades de atención y factores territoriales y efectos en procesos de designación de cupos	Normativa - Administrativa	El problema es consecuencia de varias de las dimensiones anteriores. Fuera de ello, se recomienda la revisión en conjunto con el Poder Judicial del mecanismo de asignación de cupos, (arts. 8 letra t, 6

		y 19 de 21.302) y 12 Ley N°20.032, manteniendo el rol del SPE en ello, pero estableciendo como criterio relevante el principio de interés superior del niño, fijando criterios que obliguen a decisiones fundadas en este proceso, sobre todo en caso de no existencia de cupos específicos, tales como el mantener arraigo territorial, cercanía con redes de intervención, situación familiar y de hermanos, cercanía del perfil técnico del centro y límites técnicos de ocupación residencial, evaluando en ello también otras alternativas de respuesta o cuidado que sean pertinentes
	Administrativa	Diseño un sistema de alta calidad para la detección a largo, mediano y corto plazo de las necesidades de cobertura de la oferta programática que considere diversas variables multifactoriales, uso por parte de los niveles regionales y que cuente con procesos de validación externa, por ejemplo, del Consejo de Expertos.
Formas de organización y obtención de los insumos de las prestaciones con alto nivel de rigidez	Normativo Programático	Modificación de la normativa para flexibilizar la alternativa de administración directa de forma independiente a la disponibilidad de oferta privada, lo que debe ser ponderada por diversos factores técnicos que aseguren la calidad de los servicios. Permitir mayores posibilidades al SPE para obtener diferentes insumos para su oferta programática, tales como la disposición directa por infraestructura, servicios externos, concursos de personal específico de manera complementaria a la licitación de los servicios de intervención. En el caso de arriendo de espacios de cuidado privados para grupos o personas en particular, se requiere una evaluación de factibilidad preliminar en coherencia a alternativas desde las políticas públicas para preparación de vida independiente y otras. En el caso de prestadores tercerizados individuales, se sugiere incorporar sistemas de contratación en base a registros previos de profesionales, revisando medidas complementarias de mejora en el proceso de acreditación. Estas formas complementarias no tienen que ser necesariamente la regla general, pero pueden permitir su uso con mayor flexibilidad de acuerdo con las realidades de cada territorio o tipo de oferta.
Licitaciones de centros residenciales con escaso interés y pocos participantes	Sistémica	Este problema es consecuencia sistémica de otros componentes, por lo tanto, su resolución depende de la implementación de otras medidas en materia sobre todo de apoyo y sensibilización a rol de sociedad civil, planificación, acreditación y financiamiento.

Licitaciones de centros residenciales con poca duración	Administrativo	Aumentar la duración de los convenios con colaboradores en el caso de centros residenciales, cumpliendo el criterio legal existente como piso.
Marcos normativos y gobernanza del proceso de licitación poco flexibles	Normativo	Revisar la normativa del proceso de licitación. Independientemente de la decisión de adoptar la Ley 19.886 de compras públicas o no, se hace relevante que el proceso se adapte a las necesidades y naturaleza de los servicios no considerando barreras de entrada como el uso de determinadas cauciones que tiene esta ley. De cualquier manera, lo relevante es que la normativa del proceso de licitación resuelva el problema mencionado, pudiendo incorporarse diversas alternativas en materia de gobernanza regional para los procesos licitatorios, diversificación de tipos de licitación, registros de prestadores para contrataciones expeditas, mecanismos de consulta previa de interés, mecanismos de adaptación del total de plazas convenidas según mecanismos de riesgos (no solamente en contexto de prórroga de convenios), unión de proveedores, tipos y etapas de evaluación, transparencia, etc.
	Normativo	En línea con lo anterior, se sugiere incorporar la posibilidad expresa de que el servicio pueda disponer de un fondo especial para la preparación previa y procesos de transición entre proyectos, en especial en materia de cuidado alternativo, lo que debe ser acompañado por un mandato legal que determine plazos, mecanismos de préstamos, garantías, tiempos de estabilización financiera y estándares para este proceso.
	Administrativa	Revisión de la posibilidad a mediano de plazo de generar una gobernanza del proceso licitatorio a nivel regional más descentralizado, con pautas y calendarios nacionales; el cual permita adaptarse a las realidades territoriales de cada región, mediante bases regionalizadas.
	Administrativa	Inclusión de un proceso normado en los procesos internos, en los que anualmente se evalúen los procesos de licitación, y con ello los detalles de sus bases, planificaciones y otros.
	Administrativa	En línea con lo anterior, se sugiere incorporar la posibilidad expresa de que el servicio pueda disponer de un fondo especial para la preparación previa y procesos de transición entre proyectos, en especial en materia de cuidado alternativo.

c. Financiamiento

Problemas identificados		Alternativas de solución	
Fuentes de financiamiento parcial e insuficientes		Normativo	Modificación de la normativa legal, estableciendo de forma expresa que el Estado debe asegurar el financiamiento completo de los estándares de calidad dispuestos para cada modalidad programática, eliminando el concepto de “aporte económico”.
		Normativo	En línea con lo anterior, especificar de mejor manera (art.16 Bis de Ley 20.032) que los costos también deben considerar aspectos como servicios básicos, mantención y gasto para la vida cotidiana, esparcimiento y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en el caso de centros residenciales.
		Normativo	En línea con lo anterior, la eliminación de los costos por niño, niña y adolescente a nivel legal, manteniendo el proceso de actualización de estos mediante reglamento con participación del Consejo de Expertos del SPE y la DIPRES.
Formas de asignación de recursos no adaptadas a las necesidades organizativas de las prestaciones y la realidad territorial o contingencias	Formas de asignación por tipo de costo poco flexible y adaptable	Normativo	Modificación de la normativa legal, eliminando la forma de asignación de tipos de costo, estableciendo que estas y otras puedan ser determinadas a nivel reglamentario y en bases de licitación respectivas. En este marco, deben especificarse formas de asignación coherentes a la cadena de valor de la prestación, debiendo en ello considerar aumentar el costo basal.
	No consideración de incentivos por logro de resultados	Normativo	Modificación de la normativa legal, permitiendo la generación de un mecanismo de asignación de recursos contra resultados en todas las líneas programáticas y sin afectación de los recursos necesarios para su provisión, de acuerdo con pautas, frecuencias y montos establecidos por reglamento. La ley podría especificar un máximo del gasto por este ítem para cada contratación.
	Costos de dispositivos en ciertos territorios no considerados	Normativo	Modificación de la normativa legal, estableciendo que la asignación por lugar debe considerar diversos factores, tales como el aislamiento, distancia, costo de la vida entre otros factores, mediante una metodología especializada.
		Administrativo	Actualización de los costos por comuna, considerando otros factores de costo zonal relativos a aislamiento, distancia y costo de la vida en consulta con los ejecutores de los proyectos.
	Devaluación de los ingresos en el tiempo	Normativo	Modificación de la normativa legal, estableciendo que los factores de actualización de los costos anuales deben considerar también las variaciones del Índice de Remuneraciones. Asimismo, la normativa debe poder permitir mecanismos de reajuste durante el año.

	Uso de ingresos por conceptos relativos a provisión por indemnización y uso del gasto centralizado	Normativo	Modificación de la normativa legal que permita incluir un porcentaje acumulable por concepto por cada remuneración para la provisión de indemnización y generación de un marco normativo para el manejo, devolución y fiscalización de estos recursos.
		Normativo	Modificación de la normativa legal sobre gasto centralizado, estableciendo de forma clara el tipo de destino de estos recursos de acuerdo con el uso general de estos mismos ya establecidos por ley, separándolo explícitamente del gasto por indemnización y exigiendo la aprobación de una propuesta de gasto por parte del SPE.
	Gastos ocultos e imprevistos	Administrativo	Revisión del procedimiento de entrega y postulación a los fondos de emergencia.

d. Control técnico

Problemas identificados	Alternativas de solución	
Proceso complejo de implementación de nuevas facultades de supervisión técnica y debilitamiento de funciones de asesoría y acompañamiento	Presupuestaria	Fortalecer la dotación de supervisores técnicos del SPE, estableciendo con ellos roles de dedicación exclusiva a esta tarea, permitiendo con ello, la supervisión en profundidad de las tareas de cuidado de niños, niñas y adolescentes en centros residenciales.
Escasa coordinación de los actores involucrados en la supervisión y vigilancia de los centros residenciales	Normativa	Modificación de la normativa legal que mandate a los diferentes organismos estatales con facultades de visita, monitoreo, auditoría u otro sobre centros residenciales a coordinarse en términos de agenda y sistematización de la información, mediante una gobernanza especialmente creada para tales efectos.

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

a. Discusión general

La puesta en marcha del nuevo Servicio de Protección y las modificaciones que fueron introducidas en su nuevo marco legal, incluidas las que fueron anteceditas por cambios anteriores a la Ley de Subvenciones, generaron diversos cambios en el modelo de provisión de los programas de SPE. Sin duda, varios aspectos fueron positivos, tales como el eliminar el criterio altamente restringido para la provisión por administración directa, la creación de un sistema de acreditación, el fortalecimiento de

las direcciones regionales, la regulación por reglamento de las formas de asignación de recursos para programas ambulatorios y sobre todo el fortalecimiento de las facultades y procesos de control jerárquico y social de las prestaciones, entre otras.

Sin embargo, como se evidencia en el presente documento, existen profundos desafíos pendientes en la materia. Aún persiste - en lo esencial – diversas dimensiones de un modelo históricamente altamente subsidiario en la provisión de las prestaciones, caracterizado por la predominancia que tiene el factor de disponibilidad en las decisiones de formas de

provisión, la rigidez organizativa y el sistema de financiamiento las cuales además son dicotómicas y poco flexibles dando alta inflexibilidad al sistema y poca capacidad de respuesta.

Permanece una lógica que espera la “colaboración” del sector privado en una serie de ámbitos supliendo el deber del Estado en generar diversas condiciones fundamentales, que a la vez permita a este también exigir debidamente su cumplimiento. En esta línea, con la creación del nuevo servicio, existe la cada vez mayor tensión entre un modelo que busca incorporar modelos más *top down* (de arriba hacia abajo) de gestión, propio de la administración pública, sobre todo en materia de supervisión y con esfuerzos cada vez más grandes en diseño y planificación; con un modelo que históricamente ha funcionado al revés, en donde las prestaciones son dispuestas por el sector privado y desde esta base el Estado ha ido reconociéndolas, certificándolas y subvencionándolas.

Además, cabe entender que la creación del nuevo servicio se realizó con el compromiso de reformular su oferta programática, en conjunto con la creación de los nuevos procedimientos de protección de derechos en general de la Ley de Garantías. Esto generó que el “modelo de intervención” no estuviera definido en sus bases fundamentales, lo cual impedía tener un escenario claro de qué cambios eran necesarios en la forma de organizar y proveer las prestaciones, más allá del entendimiento que existe sobre avanzar hacia que este sea en base a un enfoque de derechos.

Lo segundo demuestra la alta complejidad del propio proceso de implementación, el cual no fue gradual y en donde diversas prácticas y regulaciones históricas provenientes de Sename tuvieron que ser adaptadas y modificadas de una sola vez y sin progresividad, en un contexto altamente complejo en lo social y sanitario, por el desarrollo de la implementación del Sistema de Garantías y el aumento de diversos factores que han impactado en una mayor cantidad de ingresos de niños, niñas y adolescentes en la protección especializada en general.

Por otra parte, cabe resaltar la importancia de seguir priorizando en las políticas públicas para la prevención de la violencia hacia la niñez y la adolescencia, la implementación del sistema de garantías y la protección administrativa, el fortalecimiento de las respuestas ambulatorias y también de las formas de cuidado familiar, sobre todo en materia de familias especializadas, alternativa la cual es sin duda mucho más pertinente, costo efectiva y flexible desde el punto de provisión.

Por lo expuesto resulta fundamental introducir diversas modificaciones en el modelo de provisión, en base a una gestión del cambio progresiva, con participación social y de niños, niñas y adolescentes, así como bien comunicada tanto para los nuevos y actuales actores involucrados, que permita ir socializando los nuevos enfoques de trabajo en los equipos y la integración de todos los componentes de la implementación tanto del servicio, como del sistema de garantías con el modelo de provisión de las prestaciones de la protección especializada.

b. Ruta de implementación

La implementación de estas y otras alternativas de solución, tanto para centros residenciales como para el total de la oferta programática del servicio, requiere de un proceso activo y continuo por parte de la Subsecretaría de la Niñez y el Servicio de Protección Especializada, en colaboración de diversas reparticiones tales como la Dirección de Presupuestos y el centro de gobierno propiamente tal.

En este marco, la Defensoría de la Niñez recomienda conformar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, en coordinación con el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, una instancia de trabajo, la cual elabore una propuesta concreta de modificaciones al modelo de provisión de la institución para todas sus líneas programáticas en base al estudio de su nuevo modelo de intervención, con participación de expertas, instituciones autónomas, sociedad civil y niños, niñas y adolescentes.

La idea es que esta instancia sea parte inicial de una hoja de ruta que permita un abordaje de todas las aristas que contempla. Dado su carácter altamente sistémico y técnico, **resulta imprescindible un abordaje consensuado en base al estudio profundo del modelo de intervención proyectado**, que permita afrontar cambios de corto, mediano y largo plazo de forma coordinada, en todas las aristas que contempla, lo cual debe no ser solamente para el ámbito de cuidado residencial, sino para todas las líneas programáticas del SPE.

Sin perjuicio de lo anterior, a modo de guía, es posible también recalcar la importancia que tienen algunos temas en particular. Como

demuestra el diagrama sistémico de la ilustración 1, **muchos de los problemas se encuentran en el campo de planificación, preparación y organización de las prestaciones.** Este parece ser un área crítica con impacto directo en diferentes áreas. Generalmente el tema se ha concentrado netamente en el financiamiento, obviando una serie de elementos en este ámbito que hacen que el modelo sea rígido, poco flexible e incluso eventualmente ineficiente.

A su vez, variadas de las alternativas son de tipo administrativa, muchas de las cuales quizás no dependen exhaustivamente de la revisión de una instancia de trabajo sino de su incorporación en procesos administrativos del servicio, así como otras de mayor tramitación como solicitudes presupuestarias, entre otros. Por su parte, también algunas alternativas pueden revisarse en el contexto del proyecto de ley de armonización en su segunda fase de tramitación constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, M. 2013. Trabajo social. Concepto y Metodología. España: Ediciones Parainfo.

Alcaíno, E., Perret, S., y Soto, P. 2017. Sename: El rol del Estado, la tutela judicial de niños, niñas y adolescentes y la relevancia penal de la crisis. Informe Anual sobre DDHH en Chile, 163-215. Pág.17

Aldeas Infantiles SOS. (S/A) Mapeo de política pública de sistematización de experiencias de preparación y condiciones para el egreso y atención posterior al egreso del sistema de protección en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.aldeasinfantiles.org/getmedia/d59c4650-58fb-400e-b137-86b83decb99a/Mapeo-Politica-Publica-y-Servicios-de-Egreso.pdf>

- Andrade, C. 2009. Corresponsabilidad Estado - Sociedad Civil en el ámbito de las políticas públicas en Infancia en situación de vulnerabilidad social. Santiago de Chile: Magister en Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- Andrade et. Al, 2014, Documento N°1. Protección especial: entre el rol garante del Estado y la prestación de servicios por parte de las organizaciones de Sename. Serie Documentos de Trabajo. CEN. p. 40.
- Álvarez, J. 2018. El problema estructural de la subvención que entrega el Sename a sus organismos colaboradores. Ciper Chile. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2018/06/08/el-problema-estructural-de-la-subvencion-que-entrega-el-sename-a-sus-organismos-colaboradores/>
- Anttiroiko, A., Bailey, S., & Valkama, P. 2013. Organizational innovation in public services. Forms and governance. *Governance and public management series*.
- Arnold, M. 2014. Imágenes de la complejidad: la organización de las organizaciones. En M. Arnold, H. Cadenas, & A. Urquiza, *La organización de las organizaciones sociales* (págs. 21-55). Santiago de Chile: Ril Editores.
- Aroca, P. 2004. Análisis costo de vida II Región. Informe Final. Universidad Católica del Norte, Instituto de Economía Aplicada. Disponible en: http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/13859/UCAntofagasta-IDEAR_INFORME%20FINAL_Analisis%20Costo%20de%20Vida.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Santiago de Chile: FCE.
- Briceño, C. y Leiva, L. 2018. Descripción analítica del marco legal y económico de los sistemas de financiamiento más relevantes asociados a la infancia atendida por el Servicio Nacional de Menores. Pág. 10 Serie Sat de Infancia N°7 Junio 2018.
- Centro de Sistemas Públicos. 2013. Auditoría al modelo de contratación de servicios de mediación familiar. Informe final.
- Centro de Sistemas Públicos. 2017. Evaluación del Programa de Licitaciones de Defensa Penal Pública de la Defensoría Penal Pública. Informe Final corregido
- Chile Compra. 2022. Aprueba directiva de contratación pública N°40 sobre recomendaciones para organismos públicos y proveedores del Estado sobre reajuste de precios en contratos públicos. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2022/08/469BRes-ApruebaDirectivaN%C2%BO40.pdf>
- CIDH. 2006. *Caso Ximénez López Vs. Brasil. Sentencia 4 de julio 2006*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Cohen, E., y Franco, R. 2007. Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. Siglo Veintiuno Editores.
- Comité de los Derechos del Niño. 2003. Observación General N°5 Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los derechos del Niño. CRC/GC/2003/5. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG5.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación General N°16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del Niño. CRC/GC/2013/16 Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG16.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada con Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/2018-Informe-del-Comit%C3%A9-de-los-Derechos-de-la-Ni%C3%B1ez.pdf

- Consejo Nacional de la Infancia. 2017. *Estudio: levantamiento de experiencias internacionales de reconversión residencial de protección especializada*. Obtenido de <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/Estudio-Levantamiento-de-Experiencias-Internacionales-de-Reconversi%C3%B3n-Residencial-de-Protecci%C3%B3n-Especializada.pdf>
- Correa, I. 2002. Manual de licitaciones públicas. *Serie Manuales CEPAL* (21). Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/55831/S2002616_es.pdf
- Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL) y el Estado. Informe Final. Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Comision-Asesora.pdf>
- Cohen, E., y Franco, R. (2007). Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. Pág.95 Siglo Veintiuno Editores.
- Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. 2015. Informe Final. Disponible en: https://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf
- Contraloría. 2018. Informe Final Subsecretaría de Justicia. 187/2018
- Cunill, N. 2009. El mercado en el Estado. *Nueva Sociedad* (221).
- Cunill, N., Fernández, M., y Thezá, M. 2013. La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del sistema de protección a la infancia en Chile. *POLIS*, 12(36), 289-314. Obtenido de <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v12n36/art13.pdf>
- De la Maza, G. y Mlynarz, D. 2021. Ensayo crítico sobre el marco político-institucional de la sociedad civil en Chile: aciertos, limitaciones y desafíos..
- Defensoría de la Niñez. 2022. Boletín N°2 Enfoque de derechos en el reconocimiento de la niñez y la adolescencia en la nueva constitución: principios generales. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/01/Boletin-Nº2-ENFOQUE-DE-DERECHOS-EN-EL-RECONOCIMIENTO-DE-LA-NIÑEZ-Y-ADOLESCENCIA-EN-LA-NUEVA-CONSTITUCIÓN.-LOS-PRINCIPIOS-GENERALES.pdf>
- Defensoría de la Niñez. 2024. Balance al Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025 disponible en <https://observatorio.defensorianinez.cl/balance-al-plan-de-accion-de-ninez-y-adolescencia-2018-2025/>
- Defensoría de la Niñez. 2024. Informe final REM PER Hare O Tatou I Rapa Nui. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2024/10/Informe-Final-Visita-REM-PER-Rapa-Nui.pdf>
- Defensoría de la Niñez. 2024. Estudio de opinión a niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado por medidas de protección. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-el-cuidado-del-estado-por-medidas-de-proteccion/
- Defensoría Penal Pública. 2023. Fija nuevo texto refundido de las bases administrativas, técnicas y anexos para la licitación pública del servicio de defensa penal; y establece lo que indica. Disponible en: <https://www.dpp.cl/resources/upload/cc4ef89cd8e37d76d13873dc13bf273f.pdf>
- Engel, E., Fischer, R., y Galetovic, A. 2014. Economía de las asociaciones público - privadas. Una guía básica. Santiago de Chile: FCE.
- FOCUS. 2012. *Evaluación del gasto institucional del Servicio Nacional de Menores. Informe Final*.
- García, W. 2011. *La subvención administrativa*. Santiago de Chile: Librotecnia.

- Gibson, A. 1979. Subsidiariedad y planificación. *Revista de Derecho Económico de la Universidad de Chile*.
- Guzman, G. 2018. Modelo de provisión de servicios de protección especializada de la niñez: hacia la generación de valor público con la participación de la sociedad civil. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/150513>
- Hart, O. 2003. Incomplete contracts and public ownership: remarks and application to public private partnership. *Economic Journal*(119), 69-76.
- Hogar de Cristo. (2017). *Del Dicho al Derecho: Estándares de calidad para residencias de protección de niños y adolescentes*. Santiago de Chile: Dirección Social Nacional.
- Klitgard, R. (1994). *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Editorial Sudamérica.
- Maldonado, F. (2014). Estado y perspectivas de la reforma proyectada en Chile sobre el sistema de protección de menores de edad. *Revista Ius et Praxis*, 209-234.
- Mariñez, C. 2018. Confianza/desconfianza como decisión sistémico-organizacional: observando su rendimiento conceptual a nivel de directivos hacia sistemas, programas y equipos profesionales de la red de protección a la infancia. Serie SAT INFANCIA N°1. Pág. 16. Disponible en: <https://satinfancia.facso.cl/>
- Mesa de Residencias. 2022. Comentarios Estándares de acreditación integrado COSOC
- Mesa de Residencias y Fundación Focus. 2023 Estudio de ingresos y gastos en residencias de protección especializada de la niñez y adolescencia (Mejor Niñez) en 2022. Resumen Ejecutivo
- Mesa de Residencias. 2023. Minuta funcionamiento del sistema de acogimiento residencial
- Mokate, K., y Saavedra, J. 2006. Gerencia Social: Un Enfoque integral para la gestión de políticas y programas. *Serie de Documentos de Trabajo I-56*.
- Moore, M. 1998. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós.
- Murillo, J. A. 2012. Confianza lúcida. Santiago: UQBAR
- Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. A/RES/64/142. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>
- Nehme, K. 2014. El principio de subsidiariedad en la Constitución Política de la República y su aplicación en materia de derechos sociales. Disponible en: http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-3500/UCC3776_01.pdf
- North, D. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Nueva York: Cambridge University Press
- Observatorio para la Confianza. 2018. Programas y servicios ambulatorios. Informe Técnico N°2. Feb. 2018.
- Observatorio para la Confianza. 2019. Nota Técnica N°5 Gasto centralizado en organismos colaboradores del Sename.
- Observatorio para la Confianza. 2019. Nota Técnica N°7 Notas de evaluación de proyectos de protección del Sename.
- Parrado, S. 2015. El análisis de la gestión pública. Valencia: Tirant lo Blanch. Pág. 215;
- Poblete, D. 2024. Análisis y propuestas al proyecto de ley que establece las bases de las transferencias a personas e instituciones privadas. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.. Disponible en: <https://politicaspubblicas.uc.cl/publicacion/analisis-y-propuestas-al-proyecto-de-ley-que-establece-las-bases-de-las-transferencias-a-personas-e-instituciones-privadas-boletin-16-628-05/>
- Salamon, L. 1995. Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Sasmay, A., Pérez, J. y Talbot-Wright, H. 2022. Asignaciones de zona, aislamiento y costo de vida en el sector público. Una aproximación inicial a la situación de la región de Magallanes y

de la Antártica chilena. Número 2022/30 Serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-299464_doc_pdf.pdf

cuidados%20alternativos%20Ninez%20migrante.pdf

Uriel, E. y Muñiz, M. 1993. Estadística económica y empresarial. Teoría y ejercicios. AC

Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. 2024. Informe de supervisión diurno 2024, línea de acción proyectos de cuidado alternativo residencial ejecutados por colaboradores acreditados y CREAD. Disponible en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-2085_archivo_01.pdf

Servicio de protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 2024. Presentación ante Comisión de Familia Cámara de Diputadas y Diputados

Sociedad en Acción. Centro UC de Políticas Públicas. 2024. Encuesta sobre la relación entre Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil Post “Caso Convenios”. Disponible en: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/noticia/encuesta-de-sociedad-en-accion-revela-crisis-en-la-relacion-entre-el-estado-y-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-tras-el-caso-convenios/>

Subsecretaría de la Niñez. 2019. Sistema de financiamiento Servicio de Protección a la Niñez. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=160099&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

Subdere. 2019. Identificación de localidades en condición de aislamiento. Disponible en: https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/515/Identificacion_Localidades.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rosenblüth, M. 2013. Gobernabilidad democrática y garantías sociales: hacia una nueva arquitectura de políticas sociales fundadas en derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, & E. Ganuza, *Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos* (págs. 65-92). Santiago de Chile: LOM.

Unicef. 2019. Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: guía para su implementación Pág, 21. Disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/media/1866/file/>